



STANDPUNKT

Föderalismus funktioniert nur, wenn die Städte mitwirken können

focus 4/25

September



Benjamin Fröhlich
ist Leiter Kommunikation
beim Schweizerischen
Städteverband.

Die Schweiz rühmt sich gerne ihrer direkten Demokratie und dem starken Einbezug der Stimmberechtigten in die Politik. Als Grundlage hierfür gilt unter anderem der Umstand, dass die kommunale Ebene mit ihrer Nähe zur Bevölkerung über weitgehende Kompetenzen verfügt. Wer vor der eigenen Haustüre sieht, was politische Einflussnahme bewirkt, hat auch mehr Vertrauen in die anderen, ferneren Staatsebenen. Eine starke vertikale komplementäre Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden sowie den Kantonen und dem Bund ist daher wichtig. Seit dem Jahr 2000 bildet der Artikel 50 in der Bundesverfassung die Grundlage dafür, dass der Bund Städte und Gemeinden bei seinem Handeln berücksichtigt und als Ansprechpartnerinnen anerkennt.

Dank des Artikels 50 hat die Einbindung der Städte und Gemeinden in politischen Prozessen zugenommen. Sie ist seit 25 Jahren bei standardisierten Prozessen (Vernehmlassungen) oder der damals gegründeten Plattformen wie der Tripartiten Agglomerationskonferenz verbindlich und wird aktiv gepflegt.

Noch gibt es Optimierungsbedarf und zugleich ein Potenzial dafür, dass den Anliegen

der Städte und Gemeinden bei der Rechtsetzung und Umsetzung besser Rechnung getragen wird. Beispielsweise fand kein Einbezug bei der Krisenbewältigung der Covid-19-Pandemie des Bundes statt, obwohl die kommunale Ebene die Massnahmen vor Ort umsetzen musste. Städte und Gemeinden gehen oft auch bei alltäglicheren politischen Prozessen vergessen, und die Städte und Agglomerationen werden trotz besonderer Betroffenheit aussen vor gelassen. Es passiert regelmässig, dass die dritte Staatsebene erst auf Nachfrage einbezogen wird. Teilweise verwehrt der Bund dies sogar und vertröstet die Kommunalverbände auf die Vernehmlassung; was manchmal bedeutet, dass die dritte Staatsebene dann nicht mehr Sichtbarkeit erhält als ein Interessenverband.

Das 25-Jahre-Jubiläum des Artikels 50 nutzen die beiden Kommunalverbände, der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV), um für die dritte Staatsebene zu sensibilisieren. Dabei geht es nicht einzig darum, daran zu erinnern, die kommunale Ebene in Bundesbern nicht zu vergessen: Gemeinden und Städte sind für die Erreichung der nationalen und kantonalen Ziele massgeblich. Nur wenn auch sie mitwirken können bei der politischen Lösung, wenn sie diese mitgestalten, gelingt die bestmögliche Umsetzung. Voraussetzung für einen funktionierenden Föderalismus ist daher die enge Zusammenarbeit der drei Staatsebenen, sowie deren Verständnis für die Kompetenzen der je anderen Ebenen – eben auch für die der Städte.

Liebe Leserin, lieber Leser

Seit 25 Jahren verpflichtet der Artikel 50 der Bundesverfassung den Bund dazu, die Städte und Gemeinden bei seinem Handeln zu berücksichtigen; zugleich wird Städten und Gemeinden eine Mitwirkung eingestanden. Für Adrian Vatter, Professor für Schweizer Politik, und Rahel Freiburghaus, Assistenzprofessorin für Schweizer und vergleichende Politik, steht die grosse Autonomie der Schweizer Städte und Gemeinden aufgrund von Zentralisierungstendenzen unter Druck: Im Bundesparlament nimmt die Sensibilisierung für die Gemeindeebene ab. Wie Daniel Rossellat, der Stadtpräsident von Nyon, erläutert, werden politische Entscheidungen auf kommunaler Ebene erprobt und umgesetzt. Diese Nähe bringt grosse Verantwortung, aber auch einzigartige Handlungsmöglichkeiten mit sich. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist – laut Benjamin Fröhlich, Leiter der Kommunikation des Schweizer Städteverbandes – eine gute Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden sowie den Kantonen und dem Bund von zentraler Bedeutung. Wir wünschen Ihnen eine gute Lektüre und viel Vergnügen mit dieser Ausgabe von focus zum Artikel 50.

Inhalt

Standpunkt	1
Interview	2
Thema	3

INTERVIEW

«Der Handlungsspielraum der Städte wird kleiner»

Welche Bedeutung hat Ihrer Meinung nach die dritte Staatsebene (Städte und Gemeinden)?

Es ist die kommunale Ebene, auf der die Entscheide im Alltag der Einwohnenden konkret Form annehmen. In Nyon wie auch anderswo stehen wir an vorderster Front, wenn es darum geht, die oftmals auf anderen Ebenen in die Wege geleitete Politik der öffentlichen Hand umzusetzen. Die Städte sind ausserdem Orte der Innovation, «Laboratorien», in denen Massnahmen erprobt, angepasst und auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt werden. Mit dieser Bürgernähe ist eine enorme Verantwortung gepaart mit einzigartigen Gestaltungsmöglichkeiten verbunden.

Inwieweit fühlt sich Nyon auf Kantons- und Bundesebene vertreten?

Wir haben zwar institutionelle Ansprechstellen, aber eine Vertretung ist nur teilweise gegeben. Zu oft werden bei Entscheiden auf Kantons- oder Bundesebene die lokalen Besonderheiten von mittelgrossen Städten wie Nyon nicht berücksichtigt. Dabei sind wir es, die mit den direkten Auswirkungen dieser Entscheide umgehen müssen. Manchmal hat man das Gefühl, dass es eine Diskrepanz zwischen den mitunter dogmatischen politischen Leitlinien und den Realitäten vor Ort gibt. Es wäre wünschenswert, dass die Stimme der Städte besser gehört und in die Gestaltung der sie betreffenden Politik einbezogen wird.

Beachtet der Bund die besondere Situation der Städte und Agglomerationen ausreichend, so wie es in Artikel 50 der Bundesverfassung vorgesehen ist?

Nicht genug, nein. In Artikel 50 ist die Gemeindeautonomie verankert, doch in der Realität bleibt diese Anerkennung oftmals reine Theorie. Die realen Gegebenheiten in den Städten sind punkto Bevölkerungsdichte, Mobilität und Siedlungsdruck komplex und hätten eine differenzierte Politik verdient. Allzu oft werden die bundesrechtlichen oder kantonalen Normen einheitlich gestaltet, ohne die Sachzwänge und Erwartungen der jeweiligen städtischen Bevölkerung zu berücksichtigen. Die Rolle der Städte als gleichberechtigte Partner kommt noch nicht voll zum Tragen.



Daniel Rossellat, Stadtpräsident von Nyon, ist als Präsident mehrerer Museen und des Paléo Festivals Nyon in der lokalen Kulturszene verankert.

Können Sie Beispiele nennen, in denen ein Entscheid auf Kantons- oder Bundesebene den Interessen von Nyon geschadet hat?

Einer der anschaulichsten Fälle ist das Projekt des neuen Genfersee-Museums, das vier Jahre lang vor dem Bundesgericht blockiert war. Inzwischen sind neue ISOS-Regeln in Kraft getreten, und das Projekt wurde anhand von Kriterien beurteilt, die nach seiner Planung aufgestellt wurden. Diese Rechtsunsicherheit ist nachteilig.

Ein weiteres Beispiel: die zukünftige öffentliche Grünanlage mit Tiefgarage an der Place Perdretemps. Hier haben neue Regeln für den Baumbestand die laufenden Verfahren komplizierter gemacht, mit der Folge, dass das Projekt überarbeitet werden musste. Diese Situationen zeigen, wie sehr kommunales Handeln durch Entscheide auf höheren Ebenen behindert werden kann.

Welches sind heute die grössten Hindernisse für die Gemeindeautonomie? Was sollte der Bund tun?

Bei jeder neuen Problematik wird ein Gesetz, eine Richtlinie oder eine Norm hinzugefügt. Das Ergebnis: Der Handlungsspielraum der Städte wird kleiner und die Verwaltung immer komplexer. Selbst wenn man innovativ sein möchte, überwiegen die Befürchtungen der höheren Instanzen, und im Zweifel wird blockiert.

Der Bund sollte für ein besseres Gleichgewicht zwischen Regulierung und Autonomie sorgen und einen Rahmen bieten, der die Vielfalt der lokalen Realitäten berücksichtigt.

Würden Sie sich eine Stärkung der Gemeindeautonomie in Nyon wünschen?

Ja. Dabei geht es jedoch nicht nur um die Übertragung von Aufgaben: Autonomie setzt auch Ressourcen, Kompetenzen und eine echte Entscheidungsfähigkeit voraus. Heute haben wir manchmal das Gefühl, mit weniger mehr tun zu müssen, und das in einem immer engeren Rahmen. Die Autonomie zu stärken bedeutet, anzuerkennen, dass die Gemeinden in der Lage sind, komplexe Herausforderungen zu bewältigen, sofern man ihnen vertraut.

Sollten Gemeindegemeinschaften gefördert werden, um diese Autonomie zu stärken?

Ja, ich bin davon überzeugt, dass die Gemeindegemeinschaften ein zukunftsweisender Weg sind. Durch die Bündelung der Kräfte können Dienstleistungen professionalisiert, Ressourcen gemeinsam genutzt und die Erwartungen der Bevölkerung besser erfüllt werden. Es geht nicht darum, die lokalen Identitäten zu verwischen, sondern darum, stärkere, effizientere und besser gerüstete Gemeinschaften aufzubauen, die den Herausforderungen von morgen gewachsen sind.

THEMA

«Das Bundesparlament ist ein wichtiger Treiber der Zentralisierung»

Im internationalen Vergleich geniessen die Schweizer Gemeinden und Städte zwar eine grosse Autonomie. Sie steht aber unter Druck, wie im Gespräch mit den Politikwissenschaftlern Rahel Freiburghaus und Adrian Vatter klar wird. Zentralisierungstendenzen kommen vor allem aus der Politik: Im Bundesparlament nimmt die Sensibilisierung für die Gemeindeebene ab.



Adrian Vatter ist Professor für Schweizer Politik und Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Rahel Freiburghaus ist Assistenzprofessorin für Schweizer und vergleichende Politik an der Universität Lausanne.

Rahel Freiburghaus, Adrian Vatter, Sie haben in Ihrer Politikolumne für die Tamedia-Zeitungen dargelegt, dass sich immer mehr Kompetenzen von den Kantonen zum Bund verschieben. Kann man eine ähnliche Tendenz auch für die Kommuneebene feststellen?

Adrian Vatter: Unser Beitrag basiert auf einer mehrjährigen Studie von Sean Müller und Paolo Dardanelli, welche diese Kompetenzverschiebung wissenschaftlich untersucht haben. Für die Städte und Gemeinden existiert keine solche Studie, wir vermuten aber eine ähnliche Entwicklung.

Wie beurteilen Sie den Grad der Autonomie der Schweizer Städte und Gemeinden?

Adrian Vatter: Im internationalen Vergleich haben die Schweizer Städte und Gemeinden eine grosse Autonomie. Das führt zu einer hohen demokratischen Legitimität, zu mehr Effizienz und Innovation und weniger Korruption. Die Gemeinden sind die Träger der lokalen Demokratie. Gleichzeitig führt die Autonomie auch zu gewissen Ungleichheiten zwischen den Gemeinden. Grundsätzlich würde ich die Autonomie aber positiv bewerten.

Rahel Freiburghaus: Eine neue Studie zeigt sogar, dass die Menschen glücklicher sind, je höher die subnationale Autonomie ist. Korrekterweise müsste man allerdings von Autonomien im Plural sprechen, denn sie ist je nach Kanton sehr unterschiedlich. Tendenziell ist sie in der Ost- und Innerschweiz höher, und in der Romandie tiefer. Zudem haben

die Städte und Gemeinden je nach Politikfeld unterschiedlich viel Autonomie. Und nicht zuletzt gilt es nach Art der Autonomie zu unterscheiden: Handelt es sich um Autonomie in Bezug auf die Steuern, die Gesetzgebung oder in Bezug auf die Umsetzung?

Die revidierte Bundesverfassung, die im Jahr 2000 in Kraft trat, enthält den Artikel 50, welcher den Bund verpflichtet, Rücksicht auf die kommunale Ebene zu nehmen. Wie sieht die Bilanz nach 25 Jahren aus?

Adrian Vatter: Der Artikel 50 verstärkt die Akzeptanz und die Legitimation der kommunalen Ebene, und er verpflichtet den Bund, Rücksicht auf die besonderen Bedürfnisse von Städten, Agglomerationsgemeinden und Berggemeinden zu nehmen. Es entstand ein institutionalisierter Dialog durch die Tripartite Konferenz, in der auch der Gemeindeverband und der Städteverband vertreten sind, und die Städte und Gemeinden werden in den Vernehmlassungen besser wahrgenommen. Dadurch, dass es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, können Städte und Gemeinden den Artikel 50 aber nicht einklagen.

Rahel Freiburghaus: Der Artikel 50 kann auch ein Anreiz für die kommunale Ebene sein, ihre Expertise auf Bundesebene aktiv einzubringen. Sie verfügt über gute Kenntnisse der Gegebenheiten vor Ort: Im Bereich der Klimaanpassung zum Beispiel haben sich viele Städte mit dem Konzept der Schwammstadt

viel Fachwissen aufgebaut, von dem auch Bund und Kantone profitieren können. Wenn die Gemeinden und Städte dem Bund Sachverstand bieten können, werden sie auch angehört.

Viele Gemeinden und Städte fühlen sich dennoch übergangen und haben den Eindruck, lediglich Vollzugsorgane zu sein.

Rahel Freiburghaus: Die Bundesverwaltung nimmt ihre Pflicht wahr, indem sie die Auswirkungen auf Städte und Gemeinden konsequent mitdenkt. Wir beobachten, dass Zentralisierungsschritte hauptsächlich vom Bundesparlament verursacht werden. Diese entstehen aus einer parteipolitischen Optik heraus. Grund dafür ist unter anderem ein sich veränderndes Karrieremuster bei den Mitgliedern des Bundesparlaments: Die «Ochsentour» wird nicht mehr von allen absolviert, wodurch Erfahrungen aus der Kommunalebene und dadurch auch eine Sensibilität für deren Anliegen fehlen.

Was könnten Lösungsansätze sein?

Adrian Vatter: Einerseits gilt es, die bestehenden Gefässe besser zu nutzen, aber auch an neue zu denken. Die Interessen der Gemeinden und Städte sind heterogen, wodurch der Auftritt gegenüber dem Bund an Bedeutung einbüsst. Die Kantone haben in der Konferenz der Kantonsregierungen ihre Kräfte gebündelt und treten sehr stark auf. Davon könnte die Kommunalebene lernen – vielleicht würde eine «Konferenz der Gemeinde- und Stadtpräsidenten» ihr mehr Gewicht verleihen.

Rahel Freiburghaus: Gelegentlich wird ein Städtesitz im Ständerat diskutiert. Das halten wir aber für wenig zielführend, da der Zeitpunkt der Einflussnahme dann zu spät ist. Die Forschung zeigt, dass Lobbyarbeit wirkungsvoller ist, wenn die Mitwirkung so früh wie möglich im Prozess erfolgt.

Interview durchgeführt von Nadja Sutter, Schweizerischer Gemeindeverband, Erstpublikation in «Schweizer Gemeinde».

Impressum

Herausgeber: Schweizerischer Städteverband SSV, Monbijoustrasse 8, Postfach, 3001 Bern. Telefon: 031 356 32 32, www.staedteverband.ch «focus» abonnieren: info@staedteverband.ch

Redaktion SSV: Jacob Feldges-Sokoloff, Benjamin Fröhlich **Bilder:** Titel: Rolf Siegenthaler; zvg; Porträt Rahel Freiburghaus: Adrian Moser